

2012年04月

学术探讨



关于基层政府投资审计的思考 ——以深圳市龙岗区为例

文 / 李锋

摘要：近年来，政府投资不断增加，政府投资审计政策也随之不断健全，但也面临新的紧迫问题，本文提出了几点建议。

关键词：政府投资项目；审计

中图分类号：F239

文献标识码：A

文章编号：1006-4117 (2012) 04-0366-02

近年来，政府投资的基础设施建设项目不断增加，政府投资审计政策也随之不断健全，政府投资审计工作领域不断拓展，取得了明显的审计成效，但也面临新的紧迫问题。

一、基层政府投资审计的现状——以深圳市龙岗区为例

(一) 基层政府投审计的主要内容。主要包括3个方面的内容：一是竣工决算审计。2004年6月，深圳市人大常委会通过的《深圳经济特区政府投资项目审计监督条例》规定，“政府投资项目应当进行项目竣工决算审计”、“政府投资项目经过项目竣工决算审计、财务决算批复，方可办理产权登记和移交手续”。为结合实际落实好该条例，龙岗区政府批转了区审计局《关于结算金额20万元以下的政府投资零星工程办理产权登记和移交手续有关问题的意见》，明确对结算金额20万元以

下政府投资零星工程的竣工决算，由区造价管理机构或有资质的造价咨询机构进行结算审核，报区审计部门备案。结算造价20万元以上的政府投资工程竣工决算，则必须经区审计局审计。二是预算（标底）审计和预算执行审计。《深圳经济特区政府投资项目审计监督条例》还规定，应当“有选择地进行项目前期审计或者项目预算执行审计”。2008年3月，区政府修订《龙岗区政府投资项目管理暂行办法》规定，“审计部门出具的政府投资项目审计结论性文书作为有关部门组织项目工程招标投标活动、拨付项目工程款、审批竣工财务决算、产权登记与移交的依据”。2008年5月，深圳市政府出台《关于加强建设工程招标投标管理的若干规定》规定，“财政性资金投资工程编制的标底，应按规定报审计机关审定”。2009年6月，区政

四、平台挑战

(一) 外部投入有限。虽然深圳研究院是厦门大学第一也是唯一的产学研基地，但由于同期有三个校区、近9000亩的校园基础设施建设需要，学校能投入到研究院的资金有限。此外，由于厦门大学是福建省内唯一的985院校，优质教育资源供不应求，学校为了平衡地方关系，给深圳研究院的招生指标经常有一年没一年，这就影响了研究院的对外业务拓展。(二) 同行竞争加剧。自从1996年，深圳清华研究院成立以来，国内外陆续有53所名校先后在深圳设立研究院。形成了“名校汇聚深圳高新区”的壮观景象，竞争之激烈可想而知。(三) 政策环境变化。在深圳工作13年来，最多的感触就是因为创新而引发的政策环境变迁。比如，2009年7月31日，深圳市政府推行的机构改革；2012年2月10日，深圳市在原政府机构总量不变、人员不变的情况下，整合三个部门的资源，成立科技创新委员会、经济贸易和信息化委员会，对上一轮市政府机构改革的深化和完善。截止目前，这一系列的变化，对研究院日常工作的影响主要表现在以下几点：(1) 行文效率较低；(2) 渠道重建、运营成本高；(3) 政府管理流程再造、科技资源垄断；(4) 民营“研究产业”日益成型、竞争加剧；(5) 营商环境日新月异，要求“居安思危”、“适者生存”。

五、平台战略调整对策

放眼世界，研究院是个全新的官产学研合作平台，她的建设、管理没有先驱的成功经验，唯有探路者们一步一个脚印，摸着石头过河的点滴感悟。下面试图结合以上SWOT分析，就研究院当前发展需要，提出战略调整对策。

(一) 提高团队建设水平。首先需要解决的是人才问题，没有一流的人才，作为“知识密集型”组织的研究院，也就没有发展后劲。为此，研究院需要全面启动人才工程、加强团队建设。(1) 加强专职科研团队建设，发挥深圳特区“招研引智”政策优势，扩大人才遴选范围，吸引国内外高端人才来深就职研

究院，开展符合深圳产业发展规划的应用研究。(2) 加强在岗人员的业务培训、思想作风建设，人尽其才。(3) 提升福利待遇、加强绩效管理。(4) 创新人才引进机制，扩大引进“特聘研究员”、“实践导师”、“实习研究生”、“勤工俭学计划”等。(二) 提升校友服务质量。随着来深、来港、来粤工作的校友日益增多，作为校友互助合作的桥梁，研究院如何提升服务质量，将直接影响其自身的品牌竞争力。为此，需要与时俱进地创新服务方式、服务平台。(1) 成立“群贤荟”商务平台，加强校友服务团队、组织机构建设；(2) 通过开发社区管理软件，建设集校友注册、联络、讨论、活动策划、组织等功能为一体的校友服务网络平台。(3) 启动校友活动策划长效机制，加强与地区校友会的联动、互助，提升整体效果。(三) 加大业务拓展力度。面对日趋激烈的竞争环境，研究院除了坚持“差异化”的营销策略，还需在渠道建设方面有所作为。(1) 发挥校友资源优势，扩大集团客户量身定制业务范围，提升服务议价能力；(2) 加大服务项目、产品创新，培育新的业务增长点；(3) 通过“品牌租赁”、“直营”、“加盟”等方式，扩大业务辐射范围。(四) 争取外部资源投入。实践表明，科技、教育投入的外部效应明显。为了加快研究院的发展速度，争取外部资源投入必不可少。研究院的诞生是艰辛的，完成顶层制度设计后的培育同样重要。有如禾苗，需要阳光雨露似的政策环境，也需要肥料般的资金投入。(1) 作为厦门大学的全资附属机构，研究院可以根据社会需要争取各类招生指标、政策性扶持，以及建设产学研大楼所需的经费支持。(2) 作为研究院的注册地，深圳市的科技创新软环境优势明显，研究院应充分利用自身法定优势，积极争取各类专项扶持资金，扩大影响。

作者单位：厦门大学公共事务学院

作者简介：黄木印（1976—），男，助理工程师，福建厦门人，任职于厦门大学，从事产学研管理研究。

注：[1]特指某个组织靠上级主管部门的政策性支持获得垄断性市场份额的业务发展模式。[2]特指靠私人关系获取市场份额的业务发展模式。[3]特指组织遵照市场规律形成差异化的造血机制和良性的业务发展模式。

府《龙岗区政府投资项目建设管理实施办法》规定,“50万元以上的标底报区审计部门审定”、设计变更“一次变更达到或超过50万元的需报审计部门进行现场见证及备案”、“对于重大建设项目,审计部门应全过程审计”。三是拆迁补偿资金跟踪审计。2007年2月,深圳市政府颁布《深圳市公共基础设施建设项目房屋拆迁管理办法》,规定“……审计等有关职能部门应当各司其职”。随后,《龙岗区实施 深圳市公共基础设施建设项目房屋拆迁管理办法 若干规定(试行)》规定,“区审计部门的主要职责是对街道办及相关部门的拆迁补偿资金进行跟踪审计”。2009年6月,区政府出台《龙岗区政府投资项目建设管理实施办法》规定,“对拆迁量较大的市、区重大项目,审计部门应进行跟踪审计;一般项目则在拆迁工作结束后及时予以审计”。

(二)基层政府投审计的组织管理。为确保政府投资审计政策的有效执行,龙岗区采取了一系列措施,主要有:一是有专门负责政府投资审计的机构和人员,有经费保障。龙岗区承担政府投资审计的机构是区审计局下属的政府投资审计中心,成立于2002年9月,为正科级事业单位。区政府对政府投资审计所需的经费给予了充分保障。二是政府投资管理相关部门之间建立了配合、协调、信息沟通机制。政府投资管理相关政策的执行机构,如发改、财政、审计、建设等单位之间经常召开座谈会,相互通报情况,对需要合作配合的工作进行协调,解决了大量具体矛盾和问题。同时,建立了审计报告抄送纪委、监察、发改、财政等部门的制度,及时告知审计发现的情况,共同督促相关单位整改规范。三是政策本身一直在作渐进式的持续改进,一直在不断改进和完善。

(三)基层政府投审计的主要成效。龙岗区对政府投资审计工作高度重视,政策执行的力度很大,取得了很好的成效:一是节约了政府资金。做好政府投资项目的预算审计、决算审计,做好重大项目设计变更现场见证和全过程审计,做好拆迁补偿资金跟踪审计,对政府投资项目建设进行全过程的监督和服务,从源头上促进工程规范管理,把好造价审核关。二是规范了建设程序。加强对项目建设程序的监督,重点关注工程招投标、预结算、设计变更,以及设计、监理和施工等多个关键环节,严肃查处高估冒算、弄虚作假等违法违规行为,审计发现的弄虚作假行为等逐步减少,建设程序和市场秩序逐渐规范。三是服务了宏观管理。龙岗区审计局对审计中发现的一些带有普遍性、倾向性的问题,注重从体制机制方面深入分析原因,向区政府报送有关情况的综合报告,系统地提出完善政策、强化管理的建议,为区领导全面掌握情况、加强宏观管理提供了决策参考。四是增强了法纪观念。龙岗区开展政府投资工程审计初期发现一个现象,即建设单位事先知道要进行审计的项目,会比较规范地处理工程管理、财务事项、支出管理。这充分说明领导干部的财经法纪意识正在增强,对有效预防建设工程领域的腐败发挥了重要作用。

二、基层政府投资审计的主要问题

(一)审计资源与审计任务要求不适应。由于政府对审计工作高度重视,对审计工作寄予厚望,多个政府投资项目管理的法规、制度都规定要审计介入把关。这也导致了政府投资审计涉及的机构和人员也较多,需要触动的权力关系也较多,难度很大。从单个方面看,审计把关是必要的,审计部门也必须履行好职责。但从总体看,广泛介入的审计工作导致审计部门超负荷运作,甚至会影响到一些更重要审计工作的深入细致实施,影响审计的实效。一方面需要审计的政府投资项目数量和金额呈爆炸式增长,另一方面审计人力资源却没有增加,审计人力资源与审计任务需求不适应的矛盾非常突出。这也是当前基层政府投资审计面临的最大问题。

(二)部分法规制度不够合理、不够完善。部分政府投资审计相关规定仍存在一些操作难、对新情况新问题界定不够明晰的问题。如目前还没有制度对拆迁补偿资金跟踪审计工作的具体要求作出规定,对于拆迁补偿工作经费如何开支核算等也无明确的规定和指引,造成各个建设项目自行拟定使用办法,标准不一,导致审计虽然发现了部分不合理开支,但缺乏足够的法规依据来要求被审计单位整改。这些法规制度的不完善,导致审计事实认定工作难度和审计风险加大,影响了投资审计工作的质量和效果。

(三)政府投资审计的外部环境还有待优化。一方面部分被审计单位对审计工作不够配合。由于直接关系到有关单位的经济利益,或者有时工程建设管理可能存在较多问题,部分施工、监理单位甚至建设单位往往采取拖延、拒绝提供审计资料的手段,阻碍审计工作的正常开展。还有部分工程因管理不够规范,造成审计必需的工程资料保管不齐,影响审计或根本无法正常审计,增加了审计难度和审计风险。另一方面,部分中介机构存在弄虚作假行为。勘测、设计、监理等中介机构提供的资料(特别是签证资料)是否真实、准确,对工程质量与造价的影响十分巨大。审计发现部分招标代理、监理、勘测、设计等作用发挥不到位,执业行为不够规范,甚至诚信缺失,存在弄虚作假问题。

三、加强和改进基层政府投资审计的建议

(一)增强审计力量,科学设置政府投资审计机构。为解决任务重、人员少的问题,龙岗区目前的主要办法是聘用部分社会中介机构工程审计专业人员参与审计,并采取一系列措施加强对聘请中介机构人员的管理。这种方法可以在一定程度上缓解人力资源不足的矛盾。但聘请人员主要代表中介机构的利益,而其工作结果又要由审计机关负责,这大大增加了审计机关的风险,不能从根本上彻底解决政府投资审计人力资源不足的问题。政府投资审计任务十分繁重的问题将会长期存在,需要从政府投资审计机构设置入手,提高机构级别或增加人员编制,从根本上解决这个问题,以进一步拓展政府投资审计的深度。

(二)突出审计重点,完善相关法规、制度。对政府投资审计政策作出部分修订,政策目标应综合考虑政策所影响的机构和人员、调整利益关系的幅度、规范工程管理的需要和审计资源的承受能力等,合理提高预算(标底)审计起点金额标准,明确拆迁补偿资金跟踪审计金额标准,突出对重点政府投资项目的全过程深入审计监督,突出对工程建设关键环节、关键岗位的审计监督,在更高的层次提升审计的实效。坚持法制化、制度化管理,明确、细化各种专项资金的使用管理规定,使资金运作规范高效,审计工作有法可依。

(三)优化审计环境,加强相关单位的沟通协调和对中介机构的监管。一方面要审计机关加大处理力度,另一方面更需要相关职能部门的协调配合,需要相关部门针对审计报告反映的问题采取措施,加强对违法违规问题的监管和处理,从体制、机制等宏观层面完善管理制度。虽然目前已经建立了移送处理制度,还实行了审计报告抄送相关部门的制度,但一些体制机制等问题并不符合移送处理条件,相关部门应如何利用审计结果并没有明确规定。应进一步明确各环节中审计、财政、建设等各相关部门协同配合的法律关系、法律责任等。

作者单位:厦门大学,公共事务学院

作者简介:李锋(1978.09—),男,汉族,籍贯湖南省芷江县,厦门大学公共事务学院行政管理专业在读硕士研究生,会计师、注册会计师,研究领域为政府审计。